وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية
Ministry of Planning and Economic Development



السيد المستشار/ عمر مروان

وزير العدل

تحية طيبة وبعد،،،

بالإشارة إلى قرار مجلس الوزراء بجلسته المعقودة بتاريخ ٢٠٢٠/٩/١٧ بشأن مشروع قانون بإصدار قانون الصكوك السيادية.

أتشرف بأن أرسل لسيادتكم رفق كتابنا هذا رأي وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية بشأن المشروع المشار إليه بعاليه.

وتفضلوا بقبول وافر الاحترام ،،،

وزيرة
التخطيط والتنمية الاقتصادية

أ.د/ هالة السعيد

تحريراً في : / / ٢٠٢٠



وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية
Ministry of Planning and Economic Development
المستشار القانوني

مذكرة
للعرض على السيدة الأستاذة الدكتورة الوزيرة

الموضوع:

مشروع قانون بإصدار قانون الصكوك السيادية.

الدراسة:

- سبق وأن عرض مشروع القانون المرافق على مجلس الوزراء بجلسته المعقودة بتاريخ ٢٠٢٠/٩/١٧ وقرر الآتي:

بأن يتولى السيد المستشار وزير العدل سرعة الدعوة لانعقاد لجنة مصغرة من وزارات العدل والمالية والداخلية لإجراء التعديلات اللازمة على بعض الصياغات في ضوء ما دار من مناقشات، مع مراعاة دراسة التعديلات التي سوف ترسلها السيدة الدكتورة وزيرة التخطيط والتنمية الاقتصادية في هذا الشأن، والعرض في الاجتماع بعد القادم لمجلس الوزراء.

- بتاريخ ٢٠٢٠/٩/٢٢ عقد اجتماع بقطاع التشريع بوزارة العدل برئاسة السيد المستشار مساعد وزير العدل لقطاع التشريع وبحضور ممثلين عن وزارات التخطيط والتنمية الاقتصادية، الداخلية، المالية، العدل **أفصح فيه ممثل وزارة المالية أن الغرض من المشروع** هو جذب شريحة جديدة من المستثمرين الجدد عرب وأجانب ممن يهتمون ويفضلون الأوراق المالية ذات الطابع الإسلامي خشية من مظنة الربا المتوافرة في سائر الأوراق المالية وأكد على حاجة وزارة المالية للصكوك لتمويل عجز الموازنة، بينما طرح **ممثل وزارة الداخلية رؤية وزارته** الممثلة في الاعتراض على توقيت طرح المشروع في ظل الأوضاع الداخلية الراهنة، **وطرح ممثل وزارة العدل رؤية وزارته** المتمثلة في أن المشروع تضمن تنظيماً لصكوك السيادية التي تصدرها الحكومة ولم ينظمها قانون سوق رأس المال المعدل بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٨ وكان قد شملها القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١٣ الملغي تحت وصف الصكوك التي تصدرها الحكومة.
- يهدف مشروع القانون -حسبما يستبان من مذكرته الإيضاحية- إلى استحداث أداة تمويل جديدة لتمويل الموازنة العامة للدولة والمشروعات الإستثمارية والإقتصادية والتنموية المدرجة بالموازنة العامة للدولة.
- لم يبين من مشروع القانون المرافق ومذكرته الإيضاحية العوامل المتوفرة في الصكوك السيادية لجذب مستثمرين جُدد ممن لا يستثمرون في الإصدارات الحكومية الحالية، **سيما وأن مشروع القانون المرافق قد خلا من الآتي:** –
  - **عائد مميز** على إصدار الصكوك السيادية يجعلها عنصر جذب للمستثمر المصري والأجنبي وتفضيله لها عن باقي الإصدارات الحكومية الحالية.
  - **معاملة ضريبية مغايرة** لما تتمتع به الأوراق المالية الحكومية إذ أن المادة السادسة من المشروع المرافق قررت بخضوع عوائد الصكوك السيادية وعوائد التداول عليها للمعاملة الضريبية المقررة للأوراق المالية الحكومية، والتي أضحت خاضعة للضريبة على الدخل بموجب القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠٢٠ بإلغاء الإعفاء المقرر على عوائد أذون الخزانة والسندات أو الأرباح الرأس مالية الناتجة عن التعامل في هذه الأذون والسندات من الضريبة على الدخل.
  - **أحقية مالك الصك في الحجز أو اتخاذ أي إجراءات تنفيذية على الأصول** التي تصدر على أساسها الصكوك.
- لم يبين من مشروع القانون المرافق ما إذا كانت الأصول التي تصدر أساساً لها الصكوك هي الأصول القائمة بالفعل أم الأصول غير القائمة وبعبارة أخرى هل يجوز إصدار صكوك لتمويل إنشاء أصول.
- ورد مشروع القانون المرافق في عدد اثنان وعشرون مادة، بخلاف مادتين للإصدار ومادة للنشر.
- **ملحوظات شكلية:**
  - عدم استطلاع رأي الهيئة العامة للرقابة المالية في مشروع القانون إعمالا للمادة ٨/٦ من القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٩ بشأن تنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية والتي تنص على "إبداء الرأي في كافة مشروعات القوانين والقرارات المتعلقة بالأنشطة التي ينظمها هذا القانون".

- عدم استطلاع رأي هيئة كبار العلماء بالأزهر الشريف إعمالاً للمادة ٣٢ مكرر/١ /٣ من القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦١ بشأن إعادة تنظيم الأزهر والهيئات التي يشملها والتي تنص علي "البت في المسائل الدينية والقوانين والقضايا الاجتماعية ذات الطابع الخلافي التي تواجه العالم والمجتمع المصري علي أساس شرعي".
- عدم الحاجة لإفراض قانون مستقل لإصدار الصكوك السيادية لإمكانيه تنظيمها بإدراجها في قانون سوق رأس المال رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢.

• **ونورد فيما يلي تعليقاتنا على المشروع المعروض:-**

مواد المشروع	التعليقات
الفصل الأول **أحكام عامة**	
مادة (١): في تطبيق أحكام هذا القانون يُقصد بالألفاظ والعبارات التالية المعنى المبين قرين كلٍ منها: **الجهة المصدرة:** وزارة المالية. **الوزير المختص:** وزير المالية. **الصكوك السيادية:** أحد أنواع الأوراق المالية الحكومية، تصدر بغرض تمويل الموازنة العامة للدولة، وكذلك تمويل المشروعات الاستثمارية والاقتصادية والتنموية المدرجة بالموازنة العامة للدولة، وتمثل حصصاً شائعة في حقوق منفعة الأصول وفقاً لما تحدده نشرة الإصدار التي تقرها الهيئة الشرعية، وتكون قابلة للتداول وفقاً للضوابط الشرعية التي تقرها الهيئة المذكورة. **الأوراق المالية الحكومية:** وثائق تستخدم بغرض تمويل الموازنة العامة للدولة، أو تنظيم وإدارة الدين الحكومي، ويثبت بها جميع الإلتزامات والحقوق المالية، وتمكن الجهة المصدرة من جمع الأموال مقابل التعهد بالسداد بعد انقضاء أجل زمني محدد وفقاً للشروط المعلنة بنشرة الإصدار، وتنقسم إلى أدوات تمويل كالصكوك السيادية، وأدوات الدين كأذون وسندات الخزانة العامة. **الأصول:** أي من الأموال ذات القيمة الاقتصادية المملوكة ملكية خاصة للدولة أو أي من الأشخاص الاعتبارية العامة، عدا الموارد الطبيعية. **حق الانتفاع:** الاستغلال الكامل للأصول، على نحو لا يؤدي إلى فنائها. **عقد الإصدار:** العقد الشرعي الذ تقره الهيئة الشرعية، يربط بين الجهة المصدرة والشركة ذات الغرض الخاص، وتصدر الصكوك السيادية على أساسه، وفقاً لأحكام هذا القانون. **إصدار الصكوك السيادية:** مجموعة من الإجراءات تبدأ بالدراسات واختيار الأصول وتقويم حق الانتفاع بها، واستصدار الموافقات المطلوبة في هذا الشأن، وإبرام الجهة المصدرة العقود مع الشركة ذات الغرض الخاص لتتولى الشركة ذات الغرض الخاص عملية التصكيك. **الشركة ذات الغرض الخاص:** الشركة المنشأة بموجب هذا القانون بغرض إدارة وتنفيذ عملية التصكيك، وابرام التعاقدات اللازمة طبقاً لهذا القانون بصفتها وكيلاً عن مالكي الصكوك السيادية. **عملية التصكيك:** أحد الأجراءات التنفيذية لعملية إصدار الصكوك السيادية بغرض طرحها في السوق الأولى للمستثمرين للأكتتاب فيها. **السوق الأولى:** السوق التي تصدر فيها الأوراق المالية الحكومية مباشرة عن طريق الجهة المصدرة. **السوق الثانوي:** السوق التي تتم فيها جميع التداولات للأوراق المالية الحكومية بعد تسجيلها بأنظمة التداول والتسويات المالية طبقاً للقواعد والإجراءات المنظمة	• أوردت تعريفات لمصطلحات (الجهة المصدرة، الوزير المختص، الصكوك السيادية، الأوراق المالية الحكومية، الأصول، حق الانتفاع، عقد الإصدار ، إصدار الصكوك السيادية، الشركة ذات الغرض الخاص، عملية التصكيك، السوق الثانوي، تداول الصكوك السيادية، القيمة الإسمية، نشرة الإصدار ، العائد، عمر الصك، الهيئة الشرعية، اللجنة العليا للتقويم) وقد شاب بعضها عدم مراعاة الترتيب فكان يتعين إدراج تعريف "الأوراق المالية الحكومية" سابقاً على تعريف "الصكوك السيادية" بأعتبار الأخيرة أحد أنواع الأولى. • وقد شاب بعضها الأخر الغموض مثل تعريف مصطلح عملية التصكيك الذي لم يبين منه مقصده ودلالته. • وقد شاب بعضها الأخر ترديدها للقواعد العامة مثل تعريفات (السوق الأولى، السوق الثانوي، تداول). • كان من المناسب عند تعريف الصكوك السيادية المادة (١) تعريف أنواع الصكوك السيادية وصيغها المختلفة، مثل صكوك المرابحة وصكوك المضاربة والوكالة والإجارة والاستصناع مع إمكانية طرح أنواع أخري متوافقة مع مبادئ الشريعة الإسلامية علي أن يتم تناولها تفصيلاً في اللائحة التنفيذية.

مواد المشروع	التعليقات
بقانون سوق رأس المال الصادر بالقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢ والقرارات الصادرة تنفيذاً له. **تداول الصكوك السيادية:** كافة التعاملات على الصكوك السيادية بالسوق الثانوي سواء بالبيع أو الشراء أو اتفاقيات إعادة الشراء أو الرهن أو الوصية، أو انتقال ملكية الصكوك السيادية من الملاك إلى خلفهم العام. **القيمة الإسمية:** القيمة التي تطرح بها الصكوك عند الإصدار. **نشرة الإصدار:** وثيقة المعلومات التي يتم الإعلان من خلالها عن طروحات الصكوك السيادية، وتتضمن جميع بيانات وشروط ومواصفات إصدار الصكوك السيادية، وتتضمن كذلك طريقة توزيع العائد بين المشاركين في الصكوك السيادية والجهة المصدرة وشروط وأوضاع التسوية المالية سواء كان الاسترداد معجلاً أو في نهاية عمر الصك. **العائد:** المدفوعات الدورية التي تؤدي لمالكي الصكوك السيادية كالإيجار، أو هامش الربح، على نحو ما يرد بنشرة الإصدار. **عمر الصك:** الفترة الزمنية للصكوك السيادية وتبدأ بتاريخ الإصدار وتنتهي بتاريخ الاستحقاق. **الهيئة الشرعية:** لجنة مكونة من علماء الأزهر الشريف، ومن أساتذة الجامعات المتخصصين في مجالات التمويل الإسلامي. **اللجنة العليا للتقويم:** لجنة من الخبراء المعنيين بوضع قواعد ومعايير تقويم حق الانتفاع أو تأجير الأصول التي تصدر الصكوك السيادية بناء عليها، ويتم إرسالها إلى الهيئة الشرعية لإبداء الرأي الشرعي فيها، كما تختص بإجراء التقويم بناء على تلك القواعد والمعايير.	
مادة (٢): للجهة المصدرة، دون غيرها، إصدار الصكوك السيادية بكافة صيغها، وتُستخدم حصيلة الإصدار في تمويل الموازنة العامة للدولة، أو في تمويل المشروعات الاستثمارية والاقتصادية والتنموية المدرجة بالموازنة العامة للدولة، ويُفتح بالبنك المركزي حساب خاص أو أكثر تودع فيه تلك الحصيلة.	• إضافة مادة تتعلق بطريقة توزيع عائد الصكوك بالأتفاق بين الوزير المختص ووزير التخطيط من التنمية الاقتصادية باعتبار أن تقرير الاعتمادات المخصصة لتمويل الخطط الاستثمارية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية من اختصاص وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية.
مادة (٤): تصدر الصكوك السيادية بأي من الصيغ المتوافقة مع عقد الإصدار، وتحدد اللائحة التنفيذية صيغ الصكوك السيادية، ومنها المضاربة والمرابحة والإجارة والاستصناع والوكالة، وفي جميع الأحوال لا يجوز أن تتضمن أي من تلك الصيغ نصاً بضمان حصة مالك الصك في الأصول في غير حالات التعدي أو التقصير، أو بضمان عائد مقطوع أو منسوب إلى قيمة الصك.	• أشترطت إصدار الصكوك السيادية بأي من الصيغ المتوافقة مع عقد الإصدار وأحالت إلى اللائحة التنفيذية لبيان صيغ الصكوك مع اشتراط عدم تضمين صيغة الصك ما يضمن حصة مالك الصك في الأصول في غير حالات التعدي أو التقصير، وقد ورد في المذكرة الإيضاحية صدور الصيغ متوافقة مع الشريعة الأسلامية <u>رغم خلو المادة الرابعة من المشروع من هذا الشرط.</u>
مادة (٦): تسري على عوائد الصكوك السيادية وعلى عائد التداول عليها المعاملة الضريبية المقررة للأوراق المالية الحكومية.	• سريان المعاملة الضريبية المقررة للأوراق المالية الحكومية على عوائد الصكوك السيادية وعلى عائد التداول عليها وهو ما يحرمها من أي ميزة إضافية في جذب مستثمرين جُدد مصريين أو أجانب بعد أن أضحت خاضعة للضريبة على الدخل بموجب القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠٢٠

مواد المشروع	التعليقات
	والسندات أو الأرباح الرأس مالية الناتجة عن التعامل في هذه الأذون والسندات من الضريبة على الدخل. • في حال الموافقة على المشروع وجوب ادراج القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠٢٠ في الديباجة.
مادة (١٢): لا يجوز الحجز أو اتخاذ أية إجراءات تنفيذية على الأصول التي تصدر على أساسها الصكوك، أثناء عمر الصك، ويقع باطلاً أي إجراء أو تصرف يتم بالمخالفة لأحكام هذه المادة.	• حظرت الحجز أو اتخاذ أي أجراءات تنفيذية على الأصول التي تصدر على أساسها الصكوك أثناء عمر الصك ورتبت جزاء البطلان على أي إجراء أو تصرف يخالف أحكام هذه المادة. • ونرى حذف عبارة "أثناء عمر الصك" الواردة بالمادة لأنه بمفهوم المخالفة يجوز الحجز والتنفيذ على الأصول التي تصدر على أساسها الصكوك بعد انتهاء عمر الصك.
مادة (١٨): **الاختصاصات الرئيسية للهيئة الشرعية:** أ. إبداء الرأي الشرعي في القواعد والمعايير الخاصة بتقويم حق الانتفاع أو تأجير الأصول التي تصدر الصكوك السيادية بناءً عليها. ب. إبداء الرأي الشرعي في شأن الصكوك السيادية المزمع إصدارها بما في ذلك عقود الإصدار، ونشرة الإصدار، ويكون هذا الرأي ملزماً. ج. التحقق من استمرار التعامل في الصكوك السيادية منذ إصدارها وحتى استرداد قيمتها وفق مبادئ الشريعة الإسلامية، سواء بنفسها أو بناء على التقارير الدورية التي تطلبها من الجهات المعنية. ولرئيس مجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير المختص تكليف الهيئة الشرعية بأية اختصاصات أخرى.	• غايرت المادة (١٨) من المشروع بشأن مدي الزامية الرأي الشرعي للهيئة الشرعية في شأن الصكوك السيادية المزمع إصدارها بما في ذلك عقود الإصدار، ونشرة الإصدار في حين لم تشترط هذه الالزامية في الرأي الشرعي في القواعد والمعايير الخاصة بتقويم حق الانتفاع أو تأجير الأصول التي تصدر الصكوك السيادية بناء عليها دون أن يبرر المشروع سبب هذه المغايرة

الرأي:

التوصية بمراعاة الاعتبارات القانونية والاقتصادية سالفة البيان عند النظر في الموافقة علي مشروع القانون.

الدكتور/ محمد فتحي صقر

المستشار الاقتصادي
لوزيرة التخطيط والتنمية الاقتصادية

القاضي
د/ حسن يمامه

المستشار القانوني
لوزيرة التخطيط والتنمية الاقتصادية

تحريراً في: /٩/٢٠٢٠